

Stellungnahme zur Novellierung der Energiesteuerrichtlinie

A. Hintergrund

Die durchschnittliche Erdtemperatur lag im Jahr 2019 um 1,1 °C über dem vorindustriellen Niveau.¹ Der Klimawandel schreitet weiter voran und die Europäische Kommission ergreift als Gegenmaßnahme vor allem die Überarbeitung von einschlägigen Klima- und Energievorschriften. Ziel ist es, die Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 55 % gegenüber dem Stand von 1990 in der EU zu verringern (European Green Deal).²

Die Reform der Energiesteuerrichtlinie (ETD)³ ist integraler Bestandteil des European Green Deals. Die Richtlinie beinhaltet das Regelwerk zur Besteuerung von Energieerzeugnissen (Elektrizität, Heiz- und Kraftstoffe). Seit der Einführung der Richtlinie im Jahr 2003 haben sich die energierechtlichen und klimapolitischen Schwerpunkte der EU und ihrer Mitgliedstaaten jedoch derart verändert, dass eine Anpassung der Richtlinie unausweichlich geworden ist. In ihrer jetzigen Fassung forciert die Richtlinie die Verwendung fossiler Brennstoffe und schafft keine ausreichenden Mechanismen zur Förderung alternativer Energieerzeugnisse.⁴

Mit einem Reformvorschlag zur Energiesteuerrichtlinie unternahm die Europäische Kommission bereits 2011 einen Versuch, die Richtlinie besser an den derzeitigen Energiemarkt und die Herausforderungen des Klimawandels anzupassen. Aufgrund erheblichen politischen Widerstands in den Mitgliedstaaten scheiterte dieser Vorschlag allerdings und wurde 2015 zurückgezogen.⁵

Die Evaluation der Energiesteuerrichtlinie im Jahr 2019 hat gezeigt, dass die niedrigen Mindeststeuerbeträge keinen positiven Effekt auf den Binnenmarkt entfalten.⁶ Gleichzeitig führte die uneinheitliche Umsetzung der Richtlinie in den EU-Ländern und ein divergierendes Gebrauchmachen von den fakultativen Steuerbegünstigungen zu einer Beeinträchtigung des EU-Binnenmarkts. Die in der Richtlinie vorgesehenen Steuerbegünstigungen führen darüber hinaus wahrscheinlich („likely“) auch zu einer negativen Beeinflussung anderer EU-Politikbereiche.⁷ In ihrer bisherigen Fassung dient die Energiesteuerrichtlinie in erster Linie der Sicherung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts und nur zweitrangig dem Klima- und Umweltschutz.⁸

B. Neuer Reformvorschlag der Europäischen Kommission

Am 14.07.2021 konkretisierte die Europäische Kommission den European Green Deal, indem sie verschiedene Reformvorschläge zur Erneuerung von diversen EU-Rechtsakten veröffentlichte.⁹ Darunter befindet sich auch ein Anpassungsvorschlag für die ETD,¹⁰ dessen klimapolitischer Ansatz grundsätzlich zu begrüßen ist. So erfolgt nun etwa die Klarstellung, dass die ETD ein wichtiges Element zur Erreichung der EU-Klimaziele darstellt (vgl. Erwägungsgründe 3 ff.), womit der Klimaschutz auf die gleiche Stufe mit den Binnenmarktzielen gestellt wird. Des Wei-

- 1 Mitteilung der Kommission, Mehr Ehrgeiz für das Klimaziel Europas bis 2030, COM (2020) 562 final, S. 1, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0562> (zuletzt abgerufen am 15.07.2021).
- 2 Mitteilung der Kommission, Arbeitsprogramm der Kommission für 2021, COM (2020) 690 final, S. 4, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2020:0690:FIN> (zuletzt abgerufen am 15.07.2021).
- 3 Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom, ABl. L 283/51.
- 4 Europäische Kommission, Folgenabschätzung in der Anfangsphase - Ares(2020)1350088, S. 2, abrufbar unter: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=PI_COM:Ares\(2020\)1350088](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=PI_COM:Ares(2020)1350088) (zuletzt abgerufen am 15.07.2021).
- 5 Ebd., S. 1.
- 6 Vgl. Europäische Kommission, Evaluation of the Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity, SWD(2019) 329 final, S. 23 ff., 55 ff., 62 f.
- 7 Europäische Kommission, Folgenabschätzung in der Anfangsphase - Ares(2020)1350088 a.a.O., S. 3.
- 8 Vgl. ErwG. 6 f., 11 f., 28 f. ETD; Schlussanträge des Generalanwalts Tanchev vom 22. Februar 2018, C-31/17, Rn. 68, 71.
- 9 Europäische Kommission, Delivering the European Green Deal, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_en (zuletzt abgerufen am 15.07.21).
- 10 Europäische Kommission, Proposal for a Council Directive, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/revision_of_the_energy_tax_directive_0.pdf (zuletzt abgerufen am 15.07.2021).

teren sollen nunmehr auch Privilegierungen für sog. „low-carbon fuels“ eingeführt werden, zu denen u.a. CO₂-armer Wasserstoff zählt, vgl. den neuen Art. 2 Abs. 5 ETD. Trotz der in dem Vorschlag enthaltenen guten Vorstöße besteht aber nach wie vor Anpassungsbedarf an einigen Stellen. Im Folgenden wird der Anpassungsbedarf zugunsten einer klimagerechten CO₂-orientierten Energiebesteuerung (C.) und bezüglich Elektrischer Straßensysteme (D.) erläutert.

C. Anpassungsbedarf zugunsten einer klimagerechten CO₂-orientierten Energiebesteuerung

Die Energiesteuerrichtlinie ist nicht am CO₂-Gehalt der Energieträger ausgerichtet. Ihr lenkendes klimapolitisches Motiv entfaltet sie in erster Linie dadurch, dass sie durch Verteuerung von Energie zu einem sparsamen Umgang und Energieeffizienz anregt. Oberhalb der in der Richtlinie genannten Mindeststeuerbeträge gibt es zwar keine Beschränkungen für die unterschiedliche Behandlung der Energieerzeugnisse. Innerhalb eines Energieerzeugnisses sind aber grundsätzlich einheitliche Steuersätze pro Mengeneinheit anzuwenden. Gestaffelte Steuersätze sind dagegen nur unter restriktiven Rahmenbedingungen zulässig, beispielsweise nach dem bisher noch wirksamen Art. 5 ETD, wenn ein direkter Zusammenhang zwischen den gestaffelten Steuersätzen und der Qualität der Erzeugnisse besteht. Ob diese Option auch eine differenzierte Ausgestaltung des Steuersatzes nach dem CO₂-Gehalt umfasst, ist sehr ungewiss. Die ursprünglich umweltpolitische Motivation, mit der die Gelegenheit zur Staffelung eingeführt wurde, könnte zwar dahingehend gedeutet werden, dass eine CO₂-orientierte Differenzierung möglich ist. Es verbleiben aber Zweifel, ob der Begriff der Staffelung den Differenzierungsmethoden einer CO₂-orientierten Besteuerung gerecht wird und ob das Verständnis von Qualitätsunterschieden, das der Energiesteuerrichtlinie zugrunde liegt, nicht auch messbare chemische Unterschiede im einzelnen Verbrauchsgut verlangt.¹¹ Diese Zweifel würden durch die in dem Reformvorschlag vorgesehene Streichung des bisherigen Art. 5 ETD weiter verstärkt. Gestaffelte Steuersätze wären zwar weiterhin möglich, fänden aber nur noch als Mittel zur Gewährung von Steuerbefreiungen oder -ermäßigungen Erwähnung, vgl. Art. 6 ETD. Die geplante Ausweitung des EU-ETS auf den Verkehrs- und Wärmesektor verdeutlicht dagegen die Präferenzen auf EU-Ebene hinsichtlich der CO₂-Bepreisung. In Anbetracht des klima- und umweltpolitischen Charakters der Energiesteuerrichtlinie sollte dies aber kein Hindernis darstellen, um den Mitgliedstaaten am-

bitionierte Vorstöße unter Anwendung CO₂-orientierter Steuern, die als Mindestpreise für den Zertifikatehandel fungieren können, rechtssicher zu gewährleisten.

Nach den Maßstäben ihrer Entstehungszeit hat die Energiesteuerrichtlinie alle damals wesentlichen Klimaschutzaspekte gewürdigt und den Mitgliedstaaten Raum geschaffen, dies in ihrer Besteuerung ebenfalls zu tun, vgl. auch Art. 15 f. ETD. In einer den heutigen Umständen gerechten Energiesteuerrichtlinie müsste aber ausdrücklich – bspw. als genehmigungsfähige Ausnahme oder Sondermodell – Raum für eine flexible Besteuerung von Kraft- und Heizstoffen anhand ihrer Klimawirkung geschaffen werden. Damit könnte die Besteuerung von Energieerzeugnissen in der EU sehr viel stärker an Klima- und Umweltgesichtspunkten ausgerichtet werden und im Zusammenspiel mit anderen Instrumenten, z.B. dem EU-ETS, BEHG oder der THG-Quote, eine wichtige Lenkungswirkung entfalten.

D. Anpassungsbedarf bezüglich Elektrischer Straßensysteme

Der Straßengüterverkehr verursacht derzeit etwa ein Drittel der CO₂-Emissionen des Verkehrssektors in Deutschland.¹² Der Einsatz von Elektrischen Straßensystemen (Electric Road Systems – ERS) im Schwerlastverkehr ist dabei ein wichtiges Werkzeug zur Emissionsreduzierung.¹³ Zu ERS zählen Oberleitungs-Hybrid-LKW (OH-LKW), die Strom von Oberleitungen beziehen (Fahr- und Ladestrom) und zusätzlich mit einer Batterie oder einem Dieselmotor angetrieben werden können. Dabei sind es die Speditionen, die den Fahr- und Ladestrom bezahlen und das Anschaffungsrisiko der neuen OH-LKW tragen. Die klimafreundlichen Potentiale von ERS können sich nur dann europaweit entfalten, wenn auch Anreize, insbesondere während des Markthochlaufs von ERS, gesetzt werden. Das Instrument der Steuerprivilegierung ist dabei ein wirksames Mittel. Eine solche Privilegierungsmöglichkeit für Fahr- und Ladestrom muss allerdings auf europäischer Ebene in der ETD vorgesehen sein; nationale Alleingänge in diesem Bereich sind nicht möglich.¹⁴

Ausnahmesystem der ETD

Die bisherige Fassung der Richtlinie enthält neben einigen obligatorischen auch fakultative Steuerbefreiungen bzw. -ermäßigungen.¹⁵ Obligatorische Steuerbefreiungen sind aufgrund der fehlenden Selektivität keine Beihilfen und entfalten gegenüber den Begünstigten

11 Vgl. Perner, Thöne et al., Energiesteuer 2.0: Konzept für eine Reform der Energiesteuer im Dienst des Klimaschutzes, S. 93 m.w.N.

12 BMVI, Gesamtkonzept klimafreundliche Nutzfahrzeuge, S. 6, abrufbar unter: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/gesamtkonzept-klimafreundliche-nutzfahrzeuge.pdf?__blob=publicationFile (zuletzt abgerufen am 15.07.2021).

13 Fraunhofer-Institut für System und Innovationsforschung (ISI), Alternative Antriebe und Kraftstoffe im Straßengüterverkehr – Handlungsempfehlungen für Deutschland, S. 13, abrufbar unter: https://www.ifeu.de/fileadmin/uploads/Thesen_Zukunft_StrG%C3%BCterverkehr.pdf (zuletzt abgerufen am 21.07.2021).

14 Schröder-Schallenberg in: Bongartz/Jatzke/Schröder-Schallenberg, StromStG, § 9, Rn. 4.

15 Kokott, Das Steuerrecht der Europäischen Union, § 8, Rn. 686.

eine unmittelbare und anspruchsbegründende Wirkung.¹⁶ Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten fakultative Steuerbefreiungen und -ermäßigungen für Strom gewähren. Sie sind also nicht gezwungen, diese Steuerbegünstigungen in nationales Recht umzusetzen.¹⁷ Tun sie dies, handelt es sich regelmäßig um Beihilfen, die von der Kommission geprüft werden müssen.¹⁸ Hierbei ist insbesondere auf den bisher noch wirksamen Art. 15 Abs. 1 lit. e) ETD hinzuweisen, welcher Befreiungen und Ermäßigungen bezüglich elektrischen Stroms zulässt, der als Kraftstoff für den Personen- und Gütertransport im Eisenbahn-, im U-Bahn-, im Straßenbahn- und im Oberleitungsbusverkehr verwendet wird.

Steuerliche Anreize für den Markthochlauf von ERS

Für OH-LKW würde sich eine Steuerbegünstigung sowohl für die Markthochlaufphase als auch für den späteren Regelbetrieb anbieten. Dementsprechend sollte auch eine Anpassung der ETD erfolgen. In ihrem Reformvorschlag hat die Europäische Kommission die Regelung des Art. 15 Abs. 1 lit. e) ETD in den neu gefassten Art. 17 Abs. 1 lit. b) verschoben. Eine Ergänzung bezüglich ERS findet sich darin allerdings nicht.

Konkret sollte im neuen Art. 17 Abs. 1 lit. b) die Möglichkeit einer Steuererleichterung für Fahr- und Ladestrom geschaffen werden. Die Norm sieht bereits eine Ermäßigungsmöglichkeit u.a. für Oberleitungsbusse (engl. „Trolleybuses“) vor, sodass eine Ausweitung auf OH-LKWs folgerichtig wäre. Dieser Ansatz erscheint auch konsensfähig, da Mitgliedstaaten, die tatsächlich einen ERS-Markthochlauf erwägen, ein zusätzliches Förderungsinstrument erhalten, die übrigen Mitgliedstaaten dagegen keinem Umsetzungszwang unterliegen. Jeder Mitgliedsstaat kann dann anhand einer eigenen ökonomischen Einschätzung entscheiden, ob steuerliche Aspekte Teil der ERS-Fördermaßnahmen sein sollen oder andere Förderinstrumente zum Zuge kommen sollen.

Die Privilegierung für ERS wäre besonders für den Markthochlauf und somit für die Fälle relevant, in denen der Fahr- und Ladestrom noch nicht zu 100% aus erneuerbaren Energien stammt. Allerdings sollte eine Steuerbegünstigung nur für die Zeit des Markthochlaufs von ERS gelten, da eine unbegrenzte Steuerentlastung von fossilem Strom als Kraftstoff nicht kohärent mit den EU-Klimazielen wäre. Insoweit könnte die ETD einen Hinweis dahingehend beinhalten, dass solche Steueranreize zeitlich begrenzt und an eine Entwicklung hin zu einer Grünstromversorgung gekoppelt sind. Da es sich bei den Begünstigungen allerdings regelmäßig um Beihilfen handelt, werden sie nach der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung¹⁹ ohnehin nur befristet durch die Mitgliedstaaten gewährt.²⁰

Nach dem neuen Richtlinienvorschlag kann für Strom, der aus erneuerbaren Energien gewonnen wird, ebenfalls eine Steuerbegünstigung von den Mitgliedstaaten vorgesehen werden. Diesbezüglich ist es zu begrüßen, dass grüner Fahr- und Ladestrom bereits nach dem Entwurf in seiner jetzigen Form steuerlich begünstigt werden könnte.²¹

E. Fazit

Die Europäische Kommission unternimmt mit dem aktuellen Reformvorschlag erneut einen Versuch, die ETD an heutige Gegebenheiten anzupassen. Vor dem Hintergrund des European Green Deal und der verbreiteten Erkenntnis unter den Mitgliedstaaten, dass nur eine Grundüberholung der bereits bestehenden EU-Rechtsakte zur Erreichung der Klimaziele beitragen kann, wird dieses Reformvorhaben voraussichtlich auch von Erfolg gekrönt sein. Umso wichtiger erscheint es, zentrale Anliegen wie eine klimagerechte CO₂-orientierte Energiebesteuerung oder eine Begünstigung von Elektrischen Straßensystemen in der ETD ausdrücklich zu adressieren.

Impressum:

IKEM – Institut für Klimaschutz,
Energie und Mobilität e.V.
Magazinstraße 15-16, 10179 Berlin

15. August 2021

Kontakt:

Prof. Dr. Michael Rodi
michael.rod@ikem.de

Giverny Knezevic
giverny.knezevic@ikem.de

Yasin Yilmaz
yasin.yilmaz@ikem.de

16 Jatzke in: Musil/Weber-Grellet, Europäisches Steuerrecht, 1. Teil, Sekundärrecht, II. Energiester-RL, Rn. 9.

17 Kokott, Das Steuerrecht der Europäischen Union, § 8, Rn. 697.

18 Schröder-Schallenberg in: Bongartz/Jatzke/Schröder-Schallenberg, StromStG, § 9, Rn. 5.

19 Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. L 187.

20 Schröder-Schallenberg in: Bongartz/Jatzke/Schröder-Schallenberg, StromStG, § 9, Rn. 104.

21 Vgl. Art. 16 lit. b) des Reformvorschlags. Diese Begünstigungsmöglichkeit findet sich auch bereits in der derzeitigen Fassung der ETD in Art. 15 Abs. 1 lit. b).